

DESIGUALDAD SOCIOEDUCATIVA Y POLÍTICAS EDUCACIONALES. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA

*Dr. Oscar Lennon Del V.
Departamento de Formación Pedagógica, UMCE
Email: oelennon@hotmail.com*

Resumen

La desigualdad social no existe con independencia de las políticas educativas, las que pueden contribuir a ella de distintas maneras, a su amplificación o a su reducción, dependiendo de los periodos que se toman como objeto de indagación. A partir de lo cual se plantea que un análisis de carácter histórico resulta particularmente apropiado para abordar el análisis de las relaciones entre estos dos aspectos de la realidad educativa que se intenta esclarecer en este Seminario. Tanto más si se tiene presente el hecho de que propia desigualdad socioeducativa, y las pugnas sociopolíticas que en torno a ella se producen en ciertos momentos históricos, no dejan de influir a veces en la propia definición de las políticas educativas.

Palabras Clave: Políticas educacionales, escolarización, desigualdades socioeducativas.

Abstract

Social inequality does not exist independently of educational policies, which can contribute to it in different ways, either to its amplification, or on the contrary to its reduction, depending on the periods that are taken as an object of research. From this observation, it is argued that a historical analysis is particularly appropriate to address the analysis of the relationship between these two aspects of educational reality that is intended to clarify in this Seminar. All the more so if one takes into account the fact that own socio-educational inequality, and the socio-political conflicts that take place around it at certain historical moments, do not fail to influence sometimes the very definition of educational policies.

Key Words: Educational policies, scolarisation, social education inequalities.

Abordar la relación entre las políticas educacionales y las desigualdades sociales de educación es una tarea que admite múltiples miradas. Una de las más adecuadas consiste, probablemente, en situarse en un punto de vista histórico, puesto que la inequidad socioeducativa adopta formas marcadamente diferentes en distintos momentos de la historia educacional, en estrecha conexión con la evolución de la escolarización y con las transformaciones históricas de las políticas educativas que contribuyen a determinarlas, de manera distinta en los distintos momentos de la historia educacional. Desde esta perspectiva es posible, en una primera aproximación, teniendo como eje central el desarrollo de la escolarización en los tres niveles del sistema de enseñanza, establecer tres períodos históricos, cada uno de los cuales corresponde grosso modo a una configuración particular de las relaciones que se busca esclarecer hoy en este Seminario.

EL PERIODO POST-COLONIAL. 1910-1860

Así, siguiendo un orden cronológico, se puede considerar en primer término lo que era el estado de la educación primaria medio siglo después de que se iniciara la desaparición progresiva del sistema colonial. En uno de los primeros estudios que se ocupa de esta cuestión, se señala que la tasa de escolarización en la educación primaria, que tiene entonces una duración de seis años, es tan solo de un 10, 9% en 1865 (Hamuy, 1960). Es por cierto una cifra particularmente baja, de todos los niños en edad escolar cerca de un

90% de ellos no está inscrito en un establecimiento educacional, y que atrae la atención sobre todo por la importancia que se le asignaba a la educación, y a la difusión de ésta, en el discurso independentista, en la Aurora de Chile en particular. Además, en el naciente Estado postcolonial la educación es una preocupación central de los gobernantes, cuyas políticas educativas apuntan hacia la construcción de un nuevo sistema educativo que haga posible la difusión de la cultura de la ilustración. Las iniciativas que a este respecto se adoptan son múltiples: la creación del Instituto Nacional en la capital y de liceos en las provincias; la fundación de la Universidad de Chile en 1842; la contratación en Europa de profesionales y especialistas de los saberes que ahora se pretende propagar a través de la educación, como el médico irlandés Guillermo Cuninghame Blest, Ignacio Domeyko, Claudio Gay y el propio Andrés Bello, por mencionar solo algunos. Asimismo, en 1842 se inaugura la primera escuela normal, complementada posteriormente, en 1854, por la primera escuela normal femenina que se instala en Chillán, y que es el primer espacio existente de formación profesional femenina en Chile. Todo lo cual da cuenta de un número apreciable de iniciativas en el campo de la educación, producto todas ellas de las políticas de Estado, un Estado plenamente docente que crea, apoya y financia instituciones educativas que están en la base del nuevo sistema educacional chileno. Por lo mismo, no dejan de ser sorprendentes los bajos niveles de cobertura que se observan en el caso de la enseñanza elemental, que en los años sesenta acoge, como ya se señaló, a menos del 10% de la población en edad escolar.

De hecho, el desarrollo de la enseñanza primaria no ha sido ni mucho menos una prioridad para la acción educativa estatal, la que apunta esencialmente a la formación cultural, profesional e intelectual de los hijos de la clase alta y gobernante (la “clase directiva” como la denominaba Andrés Bello), como lo pone en evidencia la no aprobación por el parlamento del proyecto de ley sobre la instrucción primaria presentado en 1843 por José Victorino Lastarria, en el que se establecía la obligación de mantener escuelas primarias gratuitas de hombres y de mujeres en todos los departamentos, se fijaban sueldos e incentivos para el profesorado. Tampoco aprobó la Cámara de Diputados otros dos proyectos sobre la educación elemental presentados en 1848 y 1858 respectivamente, a pesar de que no faltaban las evidencias acerca de la precaria situación de ésta. En un informe encomendado por el Consejo de la Universidad de Chile a mediados del siglo XIX, se describía en detalle la situación de “las escuelas llamadas del Estado donde no hay una banca para que se sienten los alumnos, ni una mesa para que escriban, ni una pizarra”; y esto en el departamento de Santiago, “la capital de la República, donde la instrucción superior ha llegado al mayor grado de progreso” (Suárez, 1852). En el mismo documento se señala que el gasto fiscal consagrado a la educación infantil en Santiago es de 32 pesos, en circunstancias de que en “un solo establecimiento de educación superior se invierten treinta y dos mil pesos al año”. La clase gobernante da muestras de un innegable interés y preocupación por la educación, pero que se trata de un interés que se circunscribe únicamente, o casi, a los niños y jóvenes que forman parte de ella, con exclusión de todas las demás categorías sociales.

En suma, hay aquí un claro ejemplo de una política educativa que no está guiada por principios de equidad sino todo lo contrario, y que contribuye en realidad al reforzamiento e incremento de las desigualdades educativas de los tiempos de la colonia. Como consecuencia de ello, los descendientes de las familias de más alta posición social adquieren elevados niveles de formación, y todo lo que esto implica en términos sociales, culturales y políticos, en circunstancias que la gran mayoría de la población no tiene la oportunidad de asistir a la escuela, de acceder a los tramos iniciales del sistema de enseñanza. Se trata, sin embargo, de una situación que va a empezar a revertirse a partir de 1860 con la aprobación de la Ley de Instrucción Primaria, en la cual se establece que la educación de este nivel “se dará bajo la dirección del Estado”, “será gratuita y comprenderá a las personas de uno y otro sexo”; y se compromete una “suma que el tesoro nacional aplicará anualmente a este objeto”, además de un aporte que deberán realizar las municipalidades.

DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA: 1860-1930

Desde el punto de vista de las relaciones entre políticas escolares y las desigualdades socioeducativas, el compromiso oficialmente institucionalizado del Estado con la educación primaria es el punto de partida de una nueva configuración histórica de dichas relaciones. En las décadas siguientes a la promulgación de la ley de 1860 se multiplica de manera significativa el número de escuelas, y las posibilidades de acceder a ellas por lo tanto. Además, los fondos públicos destinados a la educación experimentan un sustancial aumento, en

especial a partir de los años ochenta, y los recursos destinados al ciclo escolar elemental pasan a ocupar una proporción cada vez mayor del presupuesto fiscal de educación, que alcanza al 46,2 % en 1880 y continúa subiendo progresivamente hasta un 57, % en 1930 (Serrano et al., 2012).

Todo ello se traduce en un incremento regular y apreciable de los efectivos escolares y de las tasas de la escolarización en el nivel escolar primario, las que se triplican en el curso de los 40 años posteriores a promulgación de la ley de 1860. Como antes se indicara, la cobertura escolar del nivel inicial es en 1865 de un 10,9%, cifra que se eleva de manera sostenida en las cuatro décadas siguientes hasta llegar a un 33,5% en 1907. Y hubiese podido ser mayor de no mediar la Guerra del Pacífico, periodo en el cual se reduce a la mitad el promedio de crecimiento de los demás decenios, es tan solo de un 3,3%.

En todo caso, la expansión escolar primaria se prosigue más adelante, durante las dos décadas siguientes a un ritmo sin precedentes. En el año en que se promulga la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, 1920, la escuela primaria recibe ya a cerca de la mitad de la población infantil: el 46,2%, de modo que en un lapso de solo trece años la matrícula se ha incrementado en un 12,7%. No obstante, en la década siguiente se registra un crecimiento aún mayor, que bien cabe calificar de excepcional, de un 14.4%. Por primera vez, la mayoría de niños en edad escolar pasa a formar parte de los efectivos escolares, en 1930 la educación primaria acoge a un 60,6% de ellos, un porcentaje que es superior en más del doble al que se registraba 23 años antes en las estadísticas oficiales. En términos absolutos, la cantidad de niños que asisten a la escuela es ahora mucho mayor, asciende en 1930 a 530.217 alumnos, se ha multiplicado más de tres veces en comparación con la de 1900 que era tan solo de 158.201 efectivos.

Cabe destacar, asimismo, que la enseñanza fiscal constituye el principal vector del desarrollo de la educación primaria a lo largo de todo este período posterior a la Ley de Instrucción Primaria de 1860. Si en 1930 seis de cada diez niños concurren a alguna de las 3.712 escuelas que existen en ese momento, el 86,6% de ellos prosigue sus estudios en establecimientos que han sido creados por iniciativa del Estado. De hecho, su número se incrementa regularmente, en correlación directa con incremento de la cobertura escolar. En 1880 hay 620 escuelas públicas, a las que se agregan 2.557 establecimientos del mismo tipo durante los cincuenta años siguientes, periodo durante el cual el número de escuelas particulares registra un aumento de 130 unidades, sumando un total de 535 en 1930 (Serrano et al., 2012). Además, estas últimas se concentran prioritariamente en los centros urbanos y “en las clases media y alta”, en tanto que la escuela pública se distribuye de manera mucho más uniforme, se extiende por todo el territorio, y su “línea gruesa de crecimiento es la escuela primaria común” (Hamuy, 1960).

Conjuntamente con el crecimiento de la oferta educativa fiscal, se asiste a la progresiva integración al universo escolar de categorías sociales que antes estaban escasamente presentes, lo que es de un interés especial desde el punto de vista de las desigualdades socioeducativas y su conexión con las políticas escolares. Al mismo tiempo, tiene lugar la incorporación de un número creciente de mujeres, a lo que contribuye, a lo menos en parte, las oportunidades que se abren para ellas a finales del siglo XIX de acceder a los niveles siguientes del sistema escolar, con la instalación de los primeros liceos fiscales femeninos, los Liceos N° 1 y N° 2 de Niñas que abren sus puertas en 1895 y 1906 respectivamente, en Santiago. Con anterioridad, en 1877 un decreto del ministro Miguel Luis Amunátegui había puesto fin a la prohibición de acceso a la universidad para las mujeres. Una de las dos primeras profesionales que se titulan –dicho sea de paso- es la doctora Eloísa Díaz que, según se cuenta, asistía inicialmente a clases acompañada por su madre, lo que no resulta extraño si se tiene presente que se estaba incorporando a un universo enteramente masculino, con todo lo que esto implica en términos sociales y culturales

En relación con la procedencia social de las alumnas de los dos primeros liceos femeninos, los Liceos N°1 y N° 2 de Niñas, Amanda Labarca (1939) señala que se trata de “colegios exclusivos”, reservados a niñas de la “clase pudiente”. En cambio, no acontece así en el caso del tercer liceo femenino de Santiago, fundado tres años más tarde. El decreto de su creación establece, en efecto, que “es conveniente dar una enseñanza más práctica”, esto es, impartir a las alumnas “conocimientos que las habiliten para ganarse la vida”. Y es altamente probable que esta orientación más bien mesocrática haya estado presente en no pocos de los 25 liceos de niñas que se abren entre 1901 y 1906 (Serrano et al., 2011). De hecho, un factor adicional de incremento de la cobertura escolar primaria, es la progresiva expansión de las clases medias, las que históricamente han dado muestra en todos los lugares de un marcado interés por la educación. A fin de cuenta, esto es para la

mayor parte de ellas un elemento definitorio de su condición social, que les abre la posibilidad de acceder a ocupaciones que gozan de un mayor prestigio social y remuneraciones más altas, comparativamente a las ocupaciones manuales.

En este sentido, se ha hecho ver que “a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX se produce el (...) auge de una ‘nueva clase media’, aquella conformada por empleados públicos y privados y por profesionales” (González, 2011); cuyo número se acrecienta sustancialmente entre 1880 y 1930, según datos que proporciona la autora recién citada. Un contingente importante de esa clase media, que se distingue particularmente por sus logros escolares y académicos, está constituido sobre todo por los maestros egresados de las escuelas normales, pero también por profesores del liceo que se han formado en el Instituto Pedagógico, creado en 1889, el que experimenta un apreciable crecimiento de sus efectivos en las décadas de mayor incremento de las tasas de escolarización primaria, pasando de 519 estudiantes en 1915 a 1.291 ocho años más tarde (Mellafe y González, 2007).

Asimismo, en el marco de la expansión de los efectivos del nivel escolar inicial, tiene lugar la incorporación a la escuela de los niños del mundo obrero, esto es, de una “nueva clase trabajadora que tuvo como denominador común ser urbana, asalariada y cada vez más consciente de su pertenencia al proletariado en su demanda de derechos laborales y sociales” (Serrano et al., 2011). Desde los años 1890, cuando el movimiento obrero se constituye como tal, convirtiéndose en un actor social y político importante, una de sus reivindicaciones centrales dice relación con la posibilidad de disponer de un efectivo acceso a la escuela. E incluso, las propias organizaciones sindicales emprenden a veces por su propia cuenta la creación de escuelas, una tarea que también asumen en ocasiones los partidos políticos que las representan. Así, el Partido Socialista Obrero, fundado en 1912, “por lo general, abría y sostenía escuelas, como ocurría muchas veces también con las sociedades mancomunales del norte salitrero” (Serrano, et al., 2011). Si bien no se dispone de cifras acerca de la proporción de niños de procedencia obrera en la escuela primaria, no deja de ser interesante al respecto la investigación que realizara a fines de los años veinte Irma Salas (1930) sobre la composición social del alumnado de la enseñanza secundaria. En ella se señala, en efecto, que el 16,4% de los alumnos del liceo tienen padres que se sitúan en los dos niveles inferiores de una escala de cinco estratos socioprofesionales en los que se distribuyó el conjunto de las ocupaciones existentes en ese momento. Por otro lado, el interés que en el movimiento obrero se concede a la educación se manifiesta de variadas maneras: mediante la puesta en marcha de escuelas nocturnas para adultos, la creación de bibliotecas, la realización de veladas culturales y conferencias. Y a través igualmente del desarrollo de la prensa obrera, de los numerosos periódicos que se publican a partir de 1899, cuya existencia ha sido ampliamente registrada por el profesor Fernando Ortiz (2005) en su libro sobre el movimiento obrero en las tres décadas anteriores a 1930. Por lo demás, es muy probable que la prensa haya sido uno de los canales no escolares de adquisición de las habilidades de lectura entre los obreros, ya que a veces compraban esos periódicos sin saber leer, pero recorrían sus páginas cada día de manera similar a la de los lectores letrados, con la misma atención concentrada de estos (Varas, 2010).

En síntesis, cabe decir que el compromiso oficial y sostenido del Estado con la educación primaria, consagrado por la ley de 1860, constituye el vector principal de una dinámica de escolarización de amplio alcance, que se traduce en una elevación progresiva y sustancial de la cobertura de la enseñanza primaria, la que recibe en 1930 a un 60,6% de los niños en edad escolar. Por cierto, las políticas de Estado de estas siete décadas cubren numerosos aspectos que sería necesario estudiar en detalle a fin de tener una visión más completa y precisa de ellas. No obstante, desde el punto de vista de la desigualdad socioeducativa, lo más relevante consiste, sin duda, en la creación de un elevado número de escuelas que ofrecen oportunidades efectivas de acceso a los saberes y destrezas de tipo escolar para los niños de las diversas categorías sociales, la gran mayoría de los cuales no formaba parte anteriormente de la población escolar. No obstante, la posibilidad de integrarse a las escuelas elementales no es la misma para las diferentes categorías sociales del mundo popular. Así, en el caso las zonas rurales esas posibilidades son bastante reducidas, por un conjunto de razones diversas: las difíciles condiciones de existencia y trabajo de los campesinos en el seno del régimen de latifundio predominante, su hábitat disperso, la itinerancia de buena parte de la población rural, la lejanía de los establecimientos escolares, la escasez de caminos y el mal estado de ellos. En cambio, en el mundo urbano son por cierto mucho más propicias las condiciones para concurrir a la escuela, pero son muchos los niños de las clases populares que entran a trabajar desde una edad temprana en fábricas y talleres a causa de la ausencia crónica de recursos en sus familias, como lo hiciera ver Darío Salas (1967) en 1917. Adicionalmente, las condiciones de pobreza

en que viven sus familias no les permiten disponer de las ropas y zapatos que necesitan sus hijos para poder asistir a la escuela. Todo lo cual contribuye a la existencia de cifras de ausentismo que son particularmente elevadas, alcanzando según Salas un 59% en 1915. Con anterioridad, una memoria presentada en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile en 1902, dedicada al análisis del ausentismo escolar, consignaba una asistencia promedio un poco más alta en la última década decimonónica, de alrededor de un 65% (Campos Harriet, 1960).

Sin embargo, las condiciones sociales de existencia de sus familias no son los únicos obstáculos que impiden o limitan la escolarización de los niños de las clases populares. También contribuyen a esto las propias políticas educacionales, ya que al mismo tiempo que impulsan la extensión de la enseñanza primaria, se instalan estructuras escolares de segregación social al interior de ésta. Así, en la ley de 1860 se establecían dos tipos de escuela, elementales y superiores. Cada una tenía programas de estudio diferentes, de una amplitud mucho mayor, y mucho más similares a los del liceo, en el caso de las escuelas superiores, que impartían ramos como gramática castellana, aritmética, geografía, un compendio de la historia de Chile y de la Constitución Política del Estado; e incluso podían impartir si llegara a ser posible, algunas de las asignaturas de las escuelas normales. Por otro lado, en 1879 se autoriza a creación al interior de los liceos de las “preparatorias”, esto es, de cursos de educación primaria, los que a poco andar se convierten en escuelas anexas de los propios liceos; de las que se señala en 1910 que cuentan con los mejores profesores y están reservadas a las familias de más alta posición social (Venegas, 1998). Se trata, de “una innovación que acentuó el carácter aristocratizante de la segunda enseñanza y la alejó de la escuela primaria común” (Labarca, 1939). Además, en las preparatorias los seis años de la enseñanza primaria se cursaban con frecuencia en un tiempo muchísimo menor, dándose así inicio al fenómeno histórico de la “precocidad escolar”, que es objeto de un reconocimiento particular por parte de la institución escolar que lo considera como la expresión de “talentos” particulares, de “dones” naturales (Bourdieu, 1989) con los que se justifican y legitiman las divisiones y sociales que se generan en el sistema de enseñanza, así como las políticas que subyacen a ellas. En términos más globales, en uno de sus libros publicado a fines de los años veinte Amanda Labarca (1927) se refería a la segmentación social que caracterizaba al sistema escolar, a la coexistencia en su interior de dos sistemas paralelos, claramente orientados hacia categorías sociales diferentes: “En realidad, existen dos ejes paralelos, uno con las escuelas primarias y ciertos colegios especiales (Escuelas de Artes y oficios y Escuelas de Agricultura); el otro, con el liceo y la universidad; el primero para la clase pobre; el segundo para la burguesía y las esferas acomodadas”.

En todo caso, paralelamente al incremento apreciable de los niveles de la formación escolar elemental, de su difusión social cada vez más mayor, de los cambios que tienen lugar en la estructura social igualmente, se transforman también las concepciones acerca de la educación escolar, de lo que es y lo que debería ser, de su relación con la sociedad en su conjunto y con las distintas categorías sociales. En este proceso juegan un papel protagónico los profesionales de la nueva clase media, principalmente los propios profesores, los que desde principios del siglo veinte constituyen asociaciones gremiales (Núñez, 1986) en las que se abordan la discusión de los problemas educacionales y se elaboran propuestas para su solución. Además, participan activamente en el debate educacional que se inicia en 1910 con la publicación por Alejandro Venegas (1998), integrante de la primera generación de egresados del Instituto Pedagógico, de su ensayo Sinceridad, Chile Intimo en 1910, en el que emite severas críticas a la educación escolar, a la que acusa, entre otras cosas, de “haber fomentado de una manera increíble la división de clases sociales”. A través de sus opiniones estampadas en libros y revistas, de sus propuestas de cambio en pro de una educación democrática, inclusiva y de mejor calidad, de su movilización constante en favor de una ley de educación primaria obligatoria, los profesores se convierten en actores relevantes dentro del campo educacional; y también de las decisiones de política educativa que allí se toman, como ocurriera en el caso de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria promulgada en 1920. De hecho, en las décadas segunda y tercera del siglo veinte los profesores constituyen la voz más autorizada en materia de educación, y sus representantes más destacados asumen altas responsabilidades en el seno de la educación pública, como es el caso de Darío Salas, de Luis Galdames y de Pedro Aguirre Cerda, designado Ministro de Justicia y Educación Pública en 1918. Es el caso también de Amanda Labarca, la primera mujer que pasa a desempeñar funciones académicas en la universidad, en 1922, emprendiendo diversos estudios sobre la realidad educativa en los que hace ver la marcada segregación social que existe al interior de ella, y las “demandas de exclusividad” educativa de la clase alta, la que tiende a refugiarse en colegios particulares a medida que se reduce la “tendencia selectiva” de los liceos fiscales (Labarca, 1939).

En este mismo sentido, es de una especial relevancia el libro de Darío Salas *El Problema Nacional*, publicado en 1917, en la que se enuncia lo que aparece ahora como el postulado central de toda política educativa: la igualdad de oportunidades educativa, según el cual todos los niños deben tener las mismas posibilidades de acceder a la escuela y de proseguir sus estudios en ella, independientemente de cual sea su pertenencia social. Como allí se señala: “Queremos ser democracia, y la igualdad de oportunidad educacional, característica de aquel régimen, no existe, no puede hablarse de ella sino con referencia a una porción muy limitada de la población” (Salas, 1967). Por primera vez en Chile el principio de la igualdad educacional pasa a ocupar un lugar central en el discurso público, y se establece una ligazón directa entre la democracia y la educación; y junto con ello se plantea “la necesidad de que la educación habilite al individuo para la participación correcta en la vida democrática”. No es exagerado decir que con la publicación del libro de Salas, y del impacto considerable que tuvo, se pone término a la concepción aristocratizante de la educación que había prevalecido desde sus inicios mismos y que está en la base de la mayor parte de las políticas educacionales del siglo XIX. De hecho, el parlamento se había negado reiteradamente a aprobar una ley de instrucción primaria obligatoria que había sido presentada en 1902. Sin embargo, ahora se decide realizar una sesión especial para escuchar a Darío Salas, quien en su libro refuta de modo sistemático los argumentos que allí se habían esgrimido en contra de la obligación escolar. Además, se trata de una obra en la que por primera vez se hace un análisis riguroso y documentado de la educación elemental en sus distintos aspectos: el estado de la escolarización, los planes y programas de estudio, la dirección y organización de la educación primaria, su financiamiento, el quehacer docente; lo que se acompaña de propuestas detalladas para su mejoramiento en cada uno de estos puntos. En el libro de Salas, que es representativo no solo de los puntos de vista del profesorado sino de toda una corriente de opinión cada vez más numerosa, conformada sobre todo por las emergentes clases medias, se hallan la mayor parte de los principios que van a orientar por largo tiempo las políticas educacionales.

DEMOCRATIZACIÓN EDUCATIVA (1930-1970).

En cuanto al tercer periodo que se ha escogido para analizar las relaciones entre las políticas educacionales y las desigualdades socioeducativas entre 1930 y 1970, en cierto modo prosigue sin solución de continuidad la expansión de la cobertura escolar de los decenios precedentes. Pero tiene lugar en un contexto socioeconómico global que es marcadamente distinto, como consecuencia de transformaciones macrosociales que gravitan de manera importante sobre los procesos de escolarización. En primer término, a causa de la crisis global de 1929 y de sus devastadores efectos sobre una economía basada en la exportación de productos del sector primario agrícola y minero, se pone en marcha un proceso intensivo de industrialización, destinado a reemplazar una vasta y diversificada gama de productos que eran anteriormente importados: ropa y calzado, neumáticos y medicamentos, heladerías, molinos y metalurgia entre otros (Correa, 2005). Los obreros y técnicos de las industrias, que representan una proporción cada vez mayor de la población activa, constituyen una categoría social que se incorpora progresivamente al mundo escolar, y no solo por las exigencias específicas de su quehacer laboral, sino también por su residencia urbana, ya que los nuevos establecimientos industriales se instalan en las ciudades, en las más grandes sobre todo. Lo que contribuye a su vez a la intensificación de las migraciones desde el campo a la ciudad, que es otro de los cambios macrosociales que se registran durante este período. Si en 1930 un 49,4% de la población vive en espacios urbanos, esta cifra aumenta a un 76% en 1970. De hecho las posibilidades de acceso a la escuela son mucho mayores en las ciudades, que cuentan con un número significativamente mayor de establecimientos escolares, y lo que es la base de la cultura escolar, la escritura, está presente en ellas de múltiples maneras: en los diarios y revistas que continuamente circulan, en las prácticas laborales, en el ámbito administrativo-estatal, en los espacios públicos. En el mundo rural, en cambio, las escuelas son pocas y extremadamente distantes, y a fines de los años 1980 todavía se constata que “el niño en el campo no tiene ni siquiera un diario, ni una revista, ni nada que leer” (Gajardo y De Andraca, 1998).

Asimismo, el incremento de las clases medias, en especial de aquéllas compuestas por profesionales, profesores, funcionarios públicos, ocupaciones que requieren de un capital escolar relativamente importante, y su creciente gravitación en el campo político, es otra de las transformaciones estructurales que contribuyen a la expansión de la escolarización durante el período que se extiende entre 1930 y 1970. De hecho, un

profesor, que es también abogado, Pedro Aguirre Cerda, asume la presidencia de la república en 1938, en representación principalmente del Partido Radical, cuya “base electoral se concentraba sobre todo entre empleados públicos y profesores” (Correa, 2004); y es en gran medida hacia ellos que se dirige el lema más central de Aguirre Cerda: “gobernar es educar y dar salud al pueblo”.

En lo que atañe a la evolución de la escolarización, a largo de todo este período se registra un notable aumento de los efectivos escolares. En 1935 la matrícula total es para los tres niveles del sistema educativo es de poco menos de 600 mil niños y jóvenes, veinticinco años más tarde, en 1960, es de cerca de 1.550.000 alumnos. Y en el curso de la década siguiente, que es la de mayor crecimiento de toda la historia educacional chilena, la matrícula escolar se amplifica en un millón más de estudiantes que se incorporan a alguno de los tres niveles del sistema de enseñanza. Por otro lado, un segundo rasgo característico de este periodo reside en el hecho de que por primera vez el incremento de la cobertura escolar se manifiesta de forma significativa en los tres niveles del sistema escolar, al contrario de lo que sucedía en los períodos anteriores, en los cuales se concentra mayoritariamente en la educación primaria. Ahora, en cambio, se extiende a la educación secundaria y a las universidades, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Año	Educación. Primaria	Educación Secundaria	Universidad
1935	564.781	23.053	6.283
1950	831.843	49.343	14.917
1960	1.284.900	108.809	24.703
1970	2.039.185	302.100	76.979

(PIIE, 1984)

Es importante tener presente en relación con estas cantidades, que durante este período se produce un incremento apreciable del volumen demográfico global, que corresponde a 4,3 millones de habitantes en 1930 y pasa a estar conformado por 8,9 millones en 1970. Por cierto, esto explica en alguna medida el incremento considerable de la población escolar. Sin embargo, el principal factor principal de su apreciable desarrollo reside en la demanda social de educación, y en el creciente incremento de ésta, como claramente lo muestra la evolución de las tasas de escolarización a partir los años cuarenta. En el curso del decenio anterior, los años treinta, la cobertura escolar de la escuela primaria desciende por primera vez en la historia, desde el 60,6% a un 57,5% (Hamuy, 1960), a causa de los múltiples efectos de la crisis económica y social de 1929: alta cesantía, reducción de los salarios, incremento del trabajo infantil, disminución de los recursos públicos destinados a la educación. Sin embargo, con posterioridad la tendencia no sólo cambia de signo sino que se acrecienta de manera sostenida, en particular desde mediados de siglo. Así, en la enseñanza primaria la cobertura escolar, que era de un 53,7% en 1935, asciende a un 66% en 1950, una cifra que se eleva en 14,2 puntos en el decenio siguiente y a 16,3 puntos, el más alto de toda la historia educacional, en los años sesenta (PIIE, 1984). En 1970 se está cerca de alcanzar la meta de una escolarización primaria universal, que había sido formulada por primera vez 150 años antes, en la Aurora de Chile.

En lo concerniente a la educación secundaria, las tasas de escolarización se acrecientan a un ritmo aún más elevado, y la demanda social de educación se manifiesta de manera particularmente activa a principios de los años sesenta, cuando en las principales ciudades los propios padres de los alumnos se movilizan junto a sus hijos recabando la creación de más liceos. En 1935 estos reciben apenas al 4,7 % de la población en edad escolar correspondiente a este nivel, porcentaje que en 1960 sube hasta un 14,4%. Y en los diez años siguientes experimenta un notable crecimiento, iniciando así un proceso de expansión que se prosigue hasta hoy. En efecto, durante los años sesenta se triplica el número de los alumnos del liceo, y la cobertura escolar

de este nivel se eleva a un 32,8% en 1970 (PIIE, 1984). Se trata de un incremento que es aún más excepcional si se toma en cuenta el hecho de que a partir de 1966 la educación secundaria, que oficialmente pasa entonces a llamarse “educación media”, cubre tan solo cuatro de los doce años que componen el decurso escolar en lugar de los seis que tenía anteriormente.

Por cierto, los efectos de la demanda social de educación se extienden también a las universidades, las que experimentan un crecimiento explosivo durante los años sesenta, a mediados de los cuales se constituye el movimiento “universidad para todos”, formado por jóvenes egresados de la enseñanza media que postulan a las universidades sin lograr acceder a ellas. En 1970 la matrícula universitaria es de 76.979 estudiantes, lo que equivale a un 9,2% del segmento etario de los 20 a los 24 años. En cambio, la población universitaria solo alcanzaba a 24.703 alumnos diez años antes; y en 1950 una mínima proporción de ese mismo tramo de edad se hallaba inscrito en la educación superior, apenas el 2,7% (PIIE, 1984).

Como se puede apreciar, los dos niveles superiores del sistema educativo seguían teniendo un carácter marcadamente elitista hasta mediados del siglo veinte, el que empieza a resquebrajarse en el curso de los años sesenta, cuando se amplifican de manera considerable las probabilidades sociales de incorporarse a ellos. Y esto como resultado de un incremento importante de la demanda social de educación que guarda relación con los procesos macrosociales que distinguen a este período: el proceso de industrialización, una población cada vez más urbana, la presencia de categorías sociales provistas una acentuada voluntad de escolarización para sus hijos. Pero la propia dinámica de la expansión educacional también contribuye al incremento de la demanda social de educación, puesto que a medida que se extiende la escolarización tiende a convertirse en una verdadera norma social; y, por otra parte, la significación y el valor social de los años de escolaridad varía sustancialmente en función de la proporción de sujetos que poseen una formación escolar. Además, a medida que aumentan los niveles de escolarización se asiste a una disminución de los puestos de trabajo disponibles para los sujetos que se sitúan en los peldaños más bajos de la jerarquía de logros escolares, lo que constituye un factor adicional de la intensificación de la demanda social de educación.

Cabe señalar, en resumen, que durante el período que transcurre entre 1930 y 1970 se asiste a un proceso efectivo de ampliación de las oportunidades sociales de escolarización. La educación se difunde por todo el cuerpo social, e incluso se abren posibilidades de acceder a la educación secundaria y superior a categorías sociales que con anterioridad solo concurrían a los primeros grados de la escuela, o se hallaban fuera de ésta. De hecho, es en tal sentido que se orientan las políticas educativas de este periodo, a pesar de que el discurso en favor del desarrollo de la educación no siempre se condice con la realidad. Así, a pesar de que la política de los tres gobiernos radicales sucesivos se orientan en principio hacia la expansión de la cobertura educacional, no consagran un monto suficiente de recursos para ello, lo que favorece el crecimiento de los colegios particulares en una proporción mayor a los del sector fiscal, tanto en la educación elemental como en la secundaria (Zemelman y Jara, 2006), al contrario de lo que había acontecido desde que se promulgara la Ley de Instrucción Primaria en 1860. En 1940, del total de niños que concurren a la escuela el 20,5% lo hace a colegios particulares, un porcentaje que sube regularmente en el curso de los años siguientes hasta alcanzar un 33,3% en 1954, momento en el cual esta tendencia se invierte, da lugar a una reducción progresiva de la proporción de alumnos del sector privado, que desciende a un 22,8% en 1970 (PIIE, 1984). Al igual que en los periodos históricos precedentes, en los cuales el basamento central de la expansión de la escolaridad era la oferta fiscal de educación (Hamuy, 1960), a partir de los años cincuenta se asiste a un incremento considerable de ésta, cuando se inicia una fase de acelerado crecimiento de la matrícula en todos los niveles del sistema de enseñanza.

Desde la óptica de la inequidad socioeducativa, importa en todo caso destacar el hecho de que hasta principios de los años sesenta, las políticas educacionales apuntan únicamente hacia el incremento de los efectivos escolares, sin prestar mayor atención a lo que acontece al interior del sistema escolar mismo. Un punto de vista refrendado por las propias estadísticas oficiales, de acuerdo a las cuales el principal problema de la educación sigue residiendo en la existencia de elevadas cifras de inescolaridad, las que son obtenidas mediante procedimientos de cálculo erróneos, comparando la población de 7 a 15 años en edad escolar con la matrícula de los seis años de la educación primaria (Hamuy, 1961). Por lo mismo, se desconoce el hecho de que la deserción escolar es particularmente elevadas, y que en ello reside el principal problema de la realidad educacional chilena. Se trata de un fenómeno que es ignorado por las políticas educacionales, como

lo hiciera ver la primera investigación de sociología educacional, puesta en marcha en 1953 bajo la dirección de Eduardo Hamuy (1961). En ella participaron numerosos alumnos del Instituto Pedagógico durante la fase de recolección de la información, lo que hizo posible reconstruir la carrera escolar de la cohorte que en 1944 había ingresado a la escuela en cuatro de las 25 provincias de ese entonces: Antofagasta, Santiago, Curicó y Concepción.

En conformidad a los resultados de este estudio, el 22,4% de los alumnos no prosigue su escolaridad en el segundo grado, el 47,8% no alcanza a llegar al cuarto y solamente un 32,3% efectúa el recorrido completo de los seis años de la escuela primaria. Lo que lleva a concluir que “el abandono prematuro de la escuela es la fuente principal del bajo nivel de instrucción de la población chilena y constituye, en consecuencia, el problema educacional más grave” del país (Hamuy, 1961). Por lo demás, las cifras de deserción son aún mayores en el decenio siguiente, de acuerdo a los datos que proporciona la Comisión de Planeamiento de la Educación creada en 1962. Adicionalmente, en el estudio de Hamuy se observa con claridad que a medida que aumenta el grado de ruralidad de los lugares en los que se ubican las escuelas, se elevan sustancialmente los porcentajes de deserción. Y se constata, asimismo, que estos se diferencian de manera significativa función de las tres categorías socioeconómicas en que se agrupó a la población escolar de las cuatro provincias que fueron consideradas. Así, en la de ingresos bajos solo el 27,8% de los alumnos de la provincia de Santiago logra terminar la enseñanza primaria, contra un 48,4% en el nivel medio y un 79,8% en el alto. Y los efectos de la desigualdad socioeducativa se prosiguen a lo largo de todo el decurso escolar siguiente, incluyendo el paso desde la educación primaria a la secundaria: “la mayoría de los sujetos cuyo nivel económico es alto, continúa sus estudios en algún establecimiento de enseñanza media (73,3%), mientras que un pequeño porcentaje (13,9%) de los niños con nivel económico bajo alcanzan dicho grado de escolaridad” (Hamuy, 1961).

Las políticas educativas desconocen, igualmente, la existencia de altas cifras de repitencia, que casi siempre constituye el antecedente inmediato de la deserción escolar, y el hecho de que es particularmente elevada en los primeros años de la escuela, en los que se concentra por tanto la mayor parte de los alumnos. Cerca de un 40% de los niños que componen la cohorte de 1944, reconstituida por Hamuy (1961), repite una o más veces uno de los seis cursos de la educación primaria, y un 16,8% lo hace en más de una ocasión. Además, se observa una distribución social marcadamente desigual de la repitencia, la que en Santiago afecta a un 42,5% y un 35% de los alumnos que proceden de familias de un nivel de ingresos bajo y medio, respectivamente; en cambio, en el tercer grupo considerado, el de nivel alto, este porcentaje desciende a un 16,8%. Y se trata, además, de la categoría social que presenta un promedio incomparablemente mayor de saltos de curso, un fenómeno relativamente frecuente en esta época, que tiene su punto de partida en el siglo XIX cuando se instalan las “preparatorias” de los liceos, y es ilustrativo de uno de los valores implícitos de la educación escolar, el “culto de la precocidad” (Bourdieu, 1989), percibida como la expresión “dones” o capacidades innatas que supuestamente garantizan el éxito escolar y explicarían la distribución desigual de éste.

Cabe decir, en síntesis, que a pesar de la extensión considerable de la cobertura escolar el sistema de enseñanza sigue funcionando como un espacio de acentuada selección social, lo que es casi completamente ignorado por las políticas educacionales, las que se asientan en el principio de que la posibilidad de incorporarse a la institución escolar es la condición única y suficiente de la igualdad de oportunidades educativas. Se trata, sin embargo, de un punto de vista que difícilmente puede seguir prevaleciendo cuando aparecen estudios como el de Eduardo Hamuy, o como los que genera la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, creada en 1962, la que proporciona antecedentes que confirman las conclusiones de dicho trabajo, y dejan en evidencia aspectos suplementarios de la realidad educacional y su orientación socialmente selectiva, como el mal estado en que se encuentran muchos de los recintos escolares a los que asisten niños de las familias de bajo nivel de ingresos. Además, la Comisión plantea la necesidad de incorporar conceptos y técnicas estadísticas para el análisis de la realidad escolar en sus distintos aspectos: las tasas de escolarización por edad, su distribución geográfica, la trayectoria de cada cohorte durante su carrera escolar, el modo de calcular la deserción, el tiempo de egreso en los diferentes ciclos del sistema de educación, entre otros.

Los estudios de Hamuy y de la mencionada Comisión constituyen un conjunto de antecedentes importantes para lo que va a ser poco más adelante una experiencia de particular interés en el plano de las políticas educativas: la puesta en marcha de la reforma educacional desde 1965. La que asume el desafío de responder

a la creciente demanda social de educación, que se ha empezado a expresar de manera pública y visible en los años sesenta, emprendiendo para esto un vasto programa de construcción de locales escolares; y ampliando significativamente a la vez los programas de becas y ayuda para los alumnos de las familias de menos recursos, por intermedio de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Además, se modifica la estructura del sistema educativo, que pasa a tener una educación básica de ocho años y una educación media de cuatro, la que ahora consta de dos secciones: la científico-humanista y la técnico-profesional. A través de estas acciones de política educativa se pretende disminuir las altas cifras de deserción y favorecer la permanencia en la escuela de un número mucho mayor de alumnos, proporcionándoles posibilidades efectivas de continuar sus estudios en el liceo, o de adquirir un oficio calificado en el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) que empieza a funcionar en 1967 para los jóvenes que ya se han integrado al campo laboral. Al mismo tiempo, se suprimen las preparatorias, es decir, los cursos de educación primaria que en el siglo XIX se empezaron a instalar en los liceos, constituyendo un circuito integral de formación escolar, socialmente segregado y selectivo. Por primera vez en la historia educacional chilena hay un sistema único de educación, constituido por una estructura de escuelas y liceos, y de planes de estudio, que es la misma para el conjunto de la población escolar. Junto con ello, aparece por primera vez como un objetivo de la política estatal el propósito de extender la cobertura de la educación parvularia, que era extraordinariamente reducida y socialmente selectiva, creando para este propósito la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

De hecho, “la igualdad en el acceso a las diferentes opciones educativas y la permanencia (...) en el sistema hasta alcanzar niveles que les permitan su desarrollo integral” (Leyton, 2002) es el objetivo más central de la reforma. Para lo cual se apunta asimismo a crear condiciones adecuadas de funcionamiento para el conjunto del sistema educacional, y a una reforma curricular que le confiera pertinencia, relevancia y flexibilidad a los planes y programas de estudio. Al mismo tiempo, se apunta también a un perfeccionamiento continuo y masivo del profesorado, en un organismo especialmente encargado de esta tarea: el Centro de Perfeccionamiento, de Experimentación y de Investigaciones Pedagógicas. El CPEIP es concebido también como un espacio de incorporación de los saberes, experiencias y modelos pedagógicos más actuales, en un momento en que se están empezando a desarrollar numerosas investigaciones educativas tanto en Europa como en EE UU, y se formulan propuestas de orden pedagógico que están asociadas a ellas.

Desde luego, la reforma de los años sesenta marca un punto de inflexión en las políticas educativas, por su carácter integral, por los principios igualitarios que la orientan, y también por la manera prolija, metódica y efectiva con que fue llevada adelante, lo que no está de más recordar en los tiempos actuales. Hizo posible un crecimiento excepcional de los efectivos escolares, lo que se traduce en una real democratización de los liceos y universidades, que habían seguido conservando el perfil marcadamente elitista que adquirieron en el tiempo histórico de su surgimiento. Y dejó al sistema escolar en condiciones de proseguir el incremento de sus efectivos, a un ritmo aún más acelerado en los tres años iniciales del decenio 1970, lo que se acompaña de un hecho históricamente inédito, de máxima importancia desde el punto de vista educativo, esto es, la masificación del libro y de la lectura (Subercaseaux, 2000), que tiene como condición de posibilidad la democratización de la educación que se ha producido, y es el resultado directo de las políticas oficiales de acceso al libro y de promoción de la lectura que se instauran desde 1970.

Por último, cabe señalar que es necesario extender a los períodos siguientes de la evolución histórica del campo educacional el análisis de la relación entre las políticas educacionales y las desigualdades socioeducativas, en especial a los cambios que se imponen desde 1980, que implican una profunda transformación de lo que había sido la estructura y el modo de desarrollo del sistema de enseñanza. En este sentido, cabe destacar el hecho, al parecer no registrado hasta ahora, de que los dos períodos de mayor crecimiento de la cobertura escolar son también los de más intensa crisis institucional y política: los años veinte y los años sesenta e inicios de los setenta. Lo que tiende a mostrar que el sistema educacional, y en particular las desigualdades sociales que allí se generan, desempeña un papel no menor en la conservación, o la transformación eventualmente, de la estructura social y de las desigualdades que son constitutivas de ésta. Al respecto es dable afirmar, a título de hipótesis, que con los cambios que se llevan adelante en el marco de la dictadura militar se instaura un nuevo modo de producción de desigualdades educativas, el que se establece en un contexto histórico en que estaba teniendo lugar una efectiva democratización del sistema educativo, con los riesgos que esto entraña para el separatismo educativo propio de la clase alta. En efecto, la nueva forma de producción de desigualdades escolares permite, entre otras cosas, proteger los espacios reservados de formación profesional

y universitaria de los hijos de las clases sociales políticamente dominantes -su tendencia a la “exclusividad” constatada por Amanda Labarca (1939)-, sobre todo en el ámbito universitario, que había experimentado una modificación apreciable de su composición social durante los años sesenta; lo que se traduce incluso en la aparición de movimientos de reforma universitaria al interior de las instituciones que habían sido el terreno privilegiado de la educación superior de esas categorías sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Campos F., 1960, *Desarrollo Educacional 1810-1960*, Ed. Andrés Bello, Santiago.
- Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, 1964, *Algunos antecedentes para el planeamiento integral de la educación chilena*, Ministerio de Educación Pública, Santiago.
- Correa S., 2005, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Debolsillo, Santiago.
- González M., 2011, *De empresarios a empleados. Clase media y estado docente en Chile, 1810-1920*, LOM, Santiago.
- Hamuy E., 1960, *Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico*, Ed.Universitaria, Santiago.
- Hamuy E., 1961, *El problema educacional del pueblo de Chile*, Ed.del Pacífico, Santiago.
- Labarca A., 1927, *Nuevas orientaciones de la enseñanza*, Imprenta Universitaria, Santiago.
- Labarca A., 1939, *Historia de la enseñanza en Chile*, Imprenta Universitaria, Santiago.
- Leyton M., 2002, *La reforma educacional chilena de 1964: su importancia e impacto en el desarrollo nacional*, *Rexe: Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, vol. 1, n°2, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción.
- Mellafe R., González M.T., 2007, *El Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile (1889-1981)*, *Monografías de Cuadernos de Historia n° 2*, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Santiago.
- Núñez I., 1986, *Los gremios del magisterio*, P.I.I.E., Santiago.
- Ortiz F., *El movimiento obrero en Chile (1891-1919)*, LOM, Santiago.
- Salas D., 1967, *El problema nacional*, 1967, Editorial Universitaria, Santiago.
- Serrano S., Ponce de León M., Rengifo F., *Historia de la Educación en Chile (1810-2010)*, Taurus, Santiago.
- Subercaseaux B., 2000, *Historia del libro en Chile (Alma y Cuerpo)*, LOM, Santiago.
- Varas J.M. (2010), *Los tenaces*, LOM, Santiago.
- Zemelman M. y Jara I. (Edts.), 2006, *Seis episodios de la educación chilena, 1920-1965*, Ed. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Santiago.